

비도시지역 개발행위허가제 운용실태 및 개선방안에 관한 연구: 인천광역시 강화군을 사례로

A Study on the Operation of Development Permit System in Non-urbanized Areas
: Focused on the Ganghwa-gun, Incheon

이왕기 인천발전연구원 연구위원(제1저자)
Lee Wangkey Research Fellow, Incheon Development Institute
(Primary Author)
(wangkey@idi.re.kr)

정승현 인천발전연구원 초빙연구위원(교신저자)
Jung Seunghyun Research Fellow, Incheon Development Institute
(Corresponding Author)
(hapi2@naver.com)

목 차

I. 서론

II. 선행연구 및 법률 검토

1. 선행연구 검토
2. 개발행위허가제도

III. 강화군 개발행위허가제 운용 및 실태 분석

1. 연차별 개발행위허가 건수 및 면적 추이
2. 강화군 개발행위허가제의 주요 문제점과 원인

IV. 개발행위허가제 운용 개선방안

1. 운용조직 및 절차개선
2. 제도보완 및 개선
3. 계획적 개발관리

V. 결론

I. 서론

2003년 1월 국토이용계획체계가 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」(이하 국토계획법)로 전면 개편되면서 도시지역에만 한정하여 운영되어오던 개발행위허가제도가 비도시지역을 대상으로 확대·도입되었다. 개발행위허가제를 확대·도입한 취지는 계획적 개발관리 수단이 없는 비도시지역의 난개발문제를 해결하기 위한 개발관리 수단을 제공하는 것이다.

하지만 비도시지역으로 확대·도입된 이후 개발행위허가 건수와 물량이 급격하게 증가하면서 제도 운영 취지와는 다른 양상을 보이는 등 논란이 지속되고 있다. 인천시 강화군의 경우에도 개발행위허가 건수가 2003년 140건에 불과하였으나, 2008년도 이후부터는 1천 건이 넘는 규모로 증가함으로써, 건수 기준으로 7배, 면적 기준으로는 10배 이상의 가파른 상승세를 보이고 있다. 급격하게 증가하는 소규모 개발행위가 누적되면서 기반시설 부족, 경관악화, 양호한 자연환경 훼손 등 난개발 양상을 보이고 있다. 그러나 지방정부에 부여된 재량권을 적극적으로 활용하기 어려운 여건이다. 개발행위허가 과정에서 다양한 기준을 적용함에 있어서 기준의 불합리성과 불명확성, 실무 담당자의 전문성 및 적극성 결여 등이 문제가 되고 있으며, 일부 규정은 오히려 난개발을 조장하는 수단이라는 주장까지 제기되고 있다.

한편 개발행위제도의 핵심기준으로 운용하였던 과밀 집중개발 방지를 위한 연접개발제한 기준은 당초 의도와는 달리 규제를 회피하기 위해 개발행위가 분산되어 발생함에 따른 경관훼손과 투기목적 개발의 선점으로 인한 형평성 문제로 폐지되었다. 이를 보완하기 위한 제도개선 방안으로 도시계획위원회 심의를 거처도록 하고 있으나, 심의대상이나 기준 등이 불명확한 상황이다. 따라서 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 개발행위에 대응하여 난개발을 방

지하고 계획적 개발을 유도할 수 있는 개발행위허가제도 운용에 대한 보완이 필요한 시점이다.

이에 본 연구에서는 현행 개발행위허가제도 운용상의 문제점과 그 원인을 파악하고 문제점 해결을 위한 개발행위허가제의 운용개선 방향을 제시하고자 한다.

II. 선행연구 및 법률 검토

1. 선행연구 검토

개발행위허가제의 도입 및 운영과 관련된 연구사례로 민범식(1987), 최선주(1987), 신동진(1987), 류해웅·정우형(2001), 김정욱(2002) 등의 연구를 들 수 있다.

민범식(1987)과 최선주(1987)의 연구에서는 각각 영국의 계획허가제도와 일본의 개발허가제도를 소개하였다. 신동진(1987)의 연구에서는 토지형질변경과 관련된 제도에 대한 소개와 함께, 서울시의 토지형질변경사업 사례를 분석하여 문제점을 도출하고 그에 대한 개선대책으로 허가기준의 객관성 제고, 행정절차의 간소화, 공공용지부담의 적정화, 허가규모의 최소기준 완화, 계획적 도시개발 등을 제시하였다.

류해웅·정우형(2001)의 연구에서는 영국과 일본의 개발행위허가 관련 제도와 국내 도시계획구역에만 적용하였던 개발행위허가제의 비교연구를 수행하여 비도시지역으로까지 개발행위허가제를 확대·도입할 수 있는 방안을 제시하였는데, 이를 위해 개발계획과 밀도의 적정성, 기반시설의 확보 등 허가기준이 중요함을 지적하였다. 이 연구는 현행 개발행위허가제의 기반이 되고 있다.

2003년 이후 개발행위허가제가 비도시지역으로 확대·시행된 이후 제도 운용상의 문제점과 개선방안을 제시한 연구로 서순탁·김제국(2007), 김태경

표 1 _ 개발행위허가제 관련 선행연구 검토

구분	연구	주요 연구내용
개발행위 허가제 도입 관련	영국의 계획허가제도 (민법식, 1987)	<ul style="list-style-type: none"> • 영국의 개발규제에 대한 소개 • 계획허가의 성격과 과정 • 계획허가와 관련된 영국법의 특징과 우리나라 법제와의 차이점 분석
	일본의 개발허가제도 (최선주, 1987)	<ul style="list-style-type: none"> • 일본의 택지개발규제 변천사 • 개발허가제도 도입 배경 • 개발허가제도의 문제점과 대책
	토지형질변경의 관련 제도 현황과 문제점 (신동진, 1987)	<ul style="list-style-type: none"> • 토지형질변경 관련 제도에 대한 소개 • 서울시 토지형질변경사업 사례 분석 • 토지형질변경사업의 문제점과 개선대책
	개발허가제 도입에 관한 연구 (류해웅 · 정우형, 2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 개발허가제 관련 법리 해석 • 영국과 일본의 개발허가제도 사례연구 수행 • 개발허가제 확대도입방안 제시
개발행위 허가제 운용실태 분석 및 개선방안 제시	개발행위허가제 실태분석과 정책적 시사점 (서순탁 · 김제국, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 개발행위허가제도의 이해 • 용인시를 사례로 개발행위허가제도 운용실태 분석 • 문제점 파악 및 개선방안 제시
	개발행위허가제도 운용실태 및 개선방향에 관한 연구 (김태경 · 김제국 · 권대한, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 선행연구 및 이론 검토 • 근본취지, 허가대상, 허가기준, 연접규정, 도시계획위원회, 광역정부 역할 등에 대한 설문결과 분석 • 개발행위허가제도의 전체적 보원을 위해 관리·운용, 계획지원, 법·제도 측면의 개선방안
	제2종지구단위계획과 개발행위허가제도의 개선방향 (이희정 · 신태형, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획과 개발행위허가제도의 이해 • 비도시지역에서의 지구단위계획과 개발행위허가제도 비교(적용대상 및 면적) • 비도시지역에서의 지구단위계획과 개발행위허가제도 개선방향
	개발행위허가제도 연접규정 개선방향에 관한 연구 (김태경 · 권대한, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 연접규정의 주요 쟁점과 유형설정 • 실무담당자를 대상으로 한 설문조사 • 연접규정으로 인한 문제점 파악 및 대체방안 검토
	비도시지역 내 공장입지 관련 개발행위허가와 지구단위계획의 운용실태 및 개선방안 (오용준 · 홍경구 · 권혁일 · 권대한, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 비도시지역 공장입지 정책 및 제도 고찰 • 공장입지 계획수단별 운용실태 분석 • 비도시지역 공장입지 제도운영실태 분석 • 비도시지역 공장입지 관련 개발행위허가 개선방향

외(2007), 이희정 · 신태형(2007), 김태경 · 권대한 (2008), 오용준 외(2008) 등의 연구를 들 수 있다.

서순탁 · 김제국(2006)의 연구에서는 경기도 용인시의 개발행위허가제 운용실태를 바탕으로 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

김태경 외(2007)의 연구는 개발행위허가제도 전반에 대한 개선방안을 모색하였다. 전국 시·군·도의 관련 부서들을 대상으로 설문조사를 실시하여 실제 업무현장에서의 개발행위허가제 운용실태와 문제점을 파악하고 관리·운용, 계획지원, 법·제도 측면

의 개선방안을 제시하였다.

이희정 · 신태형(2007)은 비도시지역의 계획과 관리를 위한 대표적인 제도인 제2종지구단위계획과 개발행위허가제도를 비교분석하여 개발행위허가제도에 포함되는 내용 중 상당부분이 지구단위계획과 건축허가 시 포함되는 내용과 중복되어 있음을 밝히고 각 제도의 역할과 기능을 재정립하는 방안을 제안하였다.

개발행위허가제 운용 중 연접규정과 관련하여 김태경 · 권대한(2008)의 연구에서는 경기도 시군의

실무담당자를 대상으로 설문조사를 수행하였다. 설문결과를 통해 일단의 부지에 대한 정의, 연접규정을 피하기 위한 불필요한 도로의 양산, 연접규모 규정의 경직성, 연접규정 적용배제를 악용하는 경우, 타 법과의 상충 등 오히려 난개발을 조장할 수 있는 연접규정의 문제를 지적하고 이를 해결하기 위해서는 시스템적인 차원에서 상위지침을 통한 개선이 필요함을 주장하였다.

마지막으로 오용준 외(2008)의 연구는 비도시지역의 공장입지와 관련하여 개발행위허가제도의 운용실태를 분석하고 단계별·주체별 개선방안을 제시하였다. 개선방안으로 계획수립절차의 간소화, 사전검토를 위한 구체적 지침 마련, 인·허가기간의 통합 및 단일화 유도, 지구단위계획 결정권한을 지방으로 위임, 지구단위계획 지침과 개발행위허가규제 관련 제도를 성능적인 규제로 전환 등을 제시하였다.

선행연구에서 지적한 바와 같이 개발행위허가 관리를 위한 현실적인 기준과 지침이 마련되지 않고 있으며, 제시된 지침의 경우에도 적용 기준이 모호하거나, 경관과 같이 고도의 전문성을 필요로 하는 분야에서는 실무담당자가 방어적 입장에서 활용 가능한 기준만을 적용하는 소극적 운용이 발생할 수 있다.

선행연구에서는 이러한 문제들에 대한 개선방안으로 법 제정 및 개정, 구체적 기준 마련, 매뉴얼을 통한 지원 강화, 담당업무에 대한 전문성 향상과 같은 대안을 제시하였으나, 일반적인 방향 제시에 그치고 있다. 보다 실현가능한 정책대안은 개발행위허가제도가 운용되고 있는 신청 및 허가 절차, 적용 중인 법규정 및 조직 운영, 개별 개발행위 사례에 대한 구체적인 분석을 통해 파악될 수 있다.

본 연구는 개발행위허가제도의 운영상의 문제점을 도출하고 그에 대한 개선방안을 모색한다는 측면에서는 선행연구와 유사하다. 하지만 인천광역시 강화군을 사례로 개발행위허가제도의 실제 운영사례

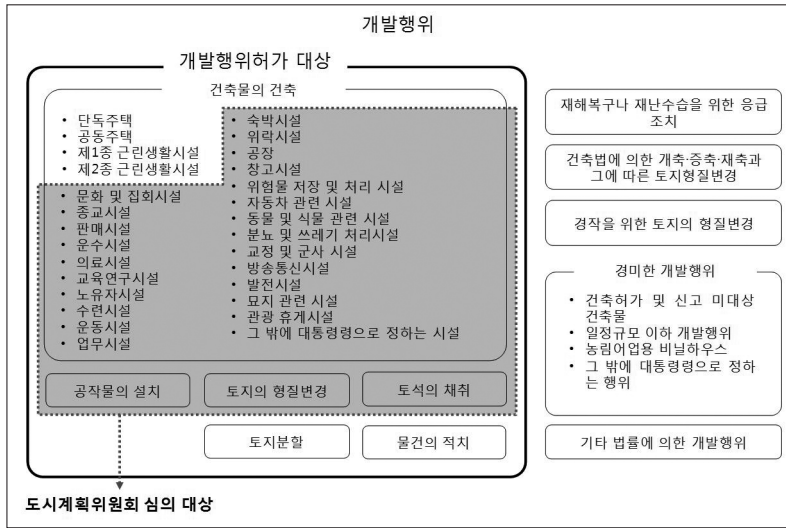
를 살펴보고, 적용기준을 분석함에 있어 실무자와의 심층 인터뷰를 실시하는 등 실무부서에서 활용할 수 있는 운영개선방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와의 차별성과 의의가 있다.

2. 개발행위허가제도

개발행위허가제도는 「국토계획법」에 근간을 두고 있다. 동 법률 '제5장 개발행위의 허가 등'에는 개발행위의 허가, 개발행위에 따른 기반시설 설치에 대한 내용이 담겨 있다. 그러나 개발행위의 허가 여부를 판단할 수 있는 기준을 모두 법률에서 규정할 수 없기 때문에 관련 법령, 행정규칙, 행정계획 등에 위임하고 있으며, 지역 여건을 고려해야 하는 부분은 각 지방자치단체의 조례에 위임하여 규정하고 있다. 이와 관련하여 2009년 9월에는 국토해양부 훈령으로 개발행위허가운영지침이 제정되기도 하였다.

「국토계획법 시행령」에서는 개발행위허가의 대상을 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위로 규정하고 있다. 그러나 관련법에 의하거나 일정 규모 이하일 경우에는 개발행위허가를 받지 않아도 된다. 건축물의 경우 건축허가 또는 건축신고 대상에 해당하지 않을 경우 허가대상에서 제외하고 있으며, 일정 면적과 부피기준 이하에 해당하는 공작물과 토지의 형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건 적치의 경우 경미한 행위로 허가대상에 포함하지 않는다. 기준 면적 이상의 개발행위는 도시계획위원회 심의를 거쳐 허가 여부를 결정할 수 있는데, 기준 면적 이상이라도 단독주택, 공동주택, 제1·2종 근린생활시설의 경우도 시계획위원회 심의에서 제외된다. 도시계획위원회에서는 개발행위허가 신청내용을 검토하고, 최종적으로 관할 시군의 장이 허가, 불허가, 조건부 허가의 처분을 한다(〈그림 1〉 참조).

그림 1_ 개발행위허가 대상의 구분



개발행위허가 기준은 「국토계획법 시행령」을 통해 분야별, 개발행위별로 제시하고 있다. 분야별 검토사항은 공통분야, 도시관리계획, 도시계획사업, 주변지역과의 관계, 기반시설, 그 밖의 사항으로 구분하고 있으며, 지방자치단체의 장은 개발행위허가 신청 내용이 각 분야별 기준에 적합할 경우 개발행위를 허가하도록 하고 있다. 그리고 개별 개발행위는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석 채취, 토지분할, 그리고 물건을 쌓아놓는 행위로 구분하고 그에 따른 검토사항이 법으로 제시되어 있다.

III. 강화군 개발행위허가제 운용 및 실태 분석

개발행위허가제도가 비도시지역으로 확대·적용된 2003년을 시작으로 2009년까지 강화군의 개발행위허가대장을 검토하였다. 농지상의 개발행위는 「국토계획법」에 의해 검토를 받지만 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 내 산림에

서의 토지형질변경과 토석 채취와 관련된 사항은 「산지관리법」을 따르도록 되어 있다. 따라서 개발행위허가대상에서 파악되지 않는 부분은 산지전용허가대상 자료를 병행하여 검토하였다.¹⁾

1. 연차별 개발행위허가 건수 및 면적 추이

2003년부터 2009년까지의 강화군 내 개발행위허가 현황(〈표 2〉 참조)을 살펴보면, 2003년 대비 2009년의 허가 건수는 7배 이상, 면적은 약 10배 증가하는 등 빠른 증가세를 보였다. 특히 2003년부터 2009년 말까지의 개발행위허가 신청 건수는 4,864건이며, 취소 건수는 100건으로 약 98%의 신청 건이 허가된 것으로 나타났다.

용도지역별로는 도시지역에 비해 비도시지역인 관리지역에서의 개발행위허가 건수가 높게 나타났으며, 2009년 기준으로 농림지역에서의 개발행위허가 건수는 121건으로 전체 건수의 약 11%, 면적으로는 약 18%에 해당하여 기본적으로 보존 성격이 강한 용도에서도 개발행위가 일어나고 있음을 알 수 있다. 또한 개발 건수 대비 면적이 전체적으로 증가하고 있어 단위 개발규모가 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 비교적 개발행위가 용이한 관리지역에 비해 농림지역과 기타지역에서의 단위개발면적이 크게 나타나고 있다. 이는 농지와 산지가 잠식되는 비도시지역

1) 농지전용의 경우 개발행위허가제와 연계하여 운용하고 있음. 또한 검토에 이용한 개발행위허가 관련 자료는 2010년 인천발전연구원의 「인천시 계획관리지역의 특성 및 관리방향」 연구를 수행하면서 구득 및 구축한 자료를 이용하였음.

표 2_ 강화군 용도지역별 개발행위허가 처리현황

(단위: 건, 천 m², m²/건)

구분	합계			도시지역			관리지역			농림지역			기타지역		
	건수	면적	면적/건수	건수	면적	면적/건수	건수	면적	면적/건수	건수	면적	면적/건수	건수	면적	면적/건수
합계	4,764	3,799	797	279	244	875	3,110	2,092	673	618	699	1,131	757	764	1,009
2003년	141	104	736	10	8	760	105	74	709	12	14	1,127	14	8	587
2004년	356	207	583	37	20	551	259	140	542	26	21	813	34	25	749
2005년	630	455	722	40	58	1,454	433	252	583	110	104	943	47	41	869
2006년	721	526	729	28	46	1,629	476	300	631	122	108	889	95	71	752
2007년	827	558	675	52	46	885	538	311	578	116	106	916	121	95	785
2008년	1,009	814	807	57	52	908	712	518	728	111	137	1,232	129	108	834
2009년	1,080	1,134	1,050	55	15	267	587	495	843	121	209	1,729	317	415	1,309

자료: 강화군. 2010. 건축허가과 내부자료: 개발행위허가대장·산지전용허가대장(2003. 1~2009. 12).
 주: 전체 신청 건수 4,864건 중 취소된 100건은 포함되지 않았음.

표 3_ 강화군 용도지역별 산지전용허가 처리현황

(단위: 건, 천 m², m²/건)

구분	합계			관리지역			농림지역		
	건수	면적	면적/건수	건수	면적	면적/건수	건수	면적	면적/건수
합계	2,358	3,239	1,374	2,076	2,846	1,371	282	393	1,394
2003년	229	400	1,748	200	354	1,771	29	46	1,588
2004년	375	459	1,225	344	429	1,247	31	30	980
2005년	273	310	1,135	256	281	1,097	17	29	1,713
2006년	347	445	1,282	315	388	1,232	32	57	1,776
2007년	405	592	1,461	369	512	1,388	36	79	2,201
2008년	528	819	1,551	477	727	1,524	51	92	1,809
2009년	201	214	1,063	115	155	1,345	86	59	687

자료: 강화군. 2010. 건축허가과 내부자료: 개발행위허가대장·산지전용허가대장(2003. 1~2009. 12).

의 난개발문제를 단적으로 보여준다.

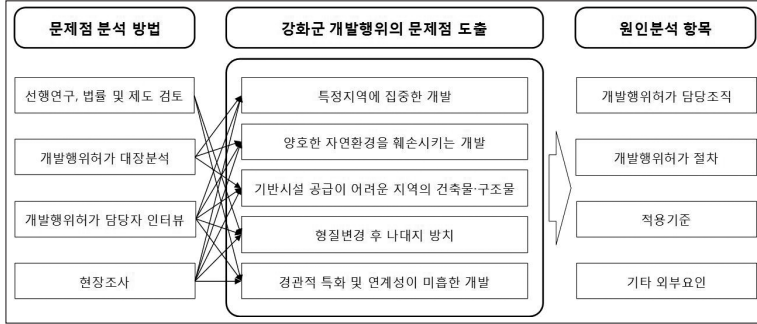
산지전용허가 현황(표 3 참조)의 경우, 매년 지속적으로 증가하지는 않지만 2008년까지는 지속적인 증가세를 보인 것으로 나타났다. 2008년도까지 산지전용허가가 빠르게 증가하다 2009년 급격히 감소한 것은 산지전용허가가 비교적 수월한 2008년 관리지역세분화 이전에 신청이 집중한 것이 원인인 것으로 판단할 수 있다.

용도지역별 현황에서는 관리지역 내의 산지전용허가 건수와 면적이 농림지역에 비해 약 10배의 높은

비율을 차지하는 것으로 나타났다.

개발행위허가와 산지전용허가 현황을 비교한 결과, 건수 측면에서는 개발행위허가가 산지전용허가보다 많은 것으로 나타났으나, 단위 개발면적은 오히려 산지전용허가가 개발행위허가에 비해 2배에 이르고 있다. 이는 기본적으로 보전성격이 강한 산지에 개발규모가 큰 사업들이 들어서고 있다는 것으로 파악할 수 있으며, 산지와 같이 일반적으로 보전을 위한 용도지역에서의 계획적 관리의 필요성이 높다는 것을 알 수 있다.

그림 2_ 문제점 도출 및 원인분석 방법



2. 강화군 개발행위허가제의 주요 문제점과 원인

강화군의 개발행위허가제 운용상의 문제를 분석하기 위해 조직, 절차, 적용기준에 대해 중점적으로 검토하였다. 이를 위해 선행연구와 관련 법제도에 대한 검토, 개발행위허가 관련 대장 분석 외에 실무 담당자와의 심층 인터뷰 및 현장조사를 실시하였다(그림 2) 참조).

담당자 심층 인터뷰는 실제 강화군에서 개발행위허가 업무를 맡고 있는 실무 팀장과의 대담형식

으로 수행하였으며, 개발행위허가 업무를 수행하면서 파악된 제도상의 미비점, 개발행위허가제의 악용사례, 현행 지침과 기준 적용의 어려움, 담당조직 운영과 관련된 내용을 중심으로 진행하였다. 현장조사는 선행연구와 현황분석 등을 통해 밝혀진 문제점과 담당자 인

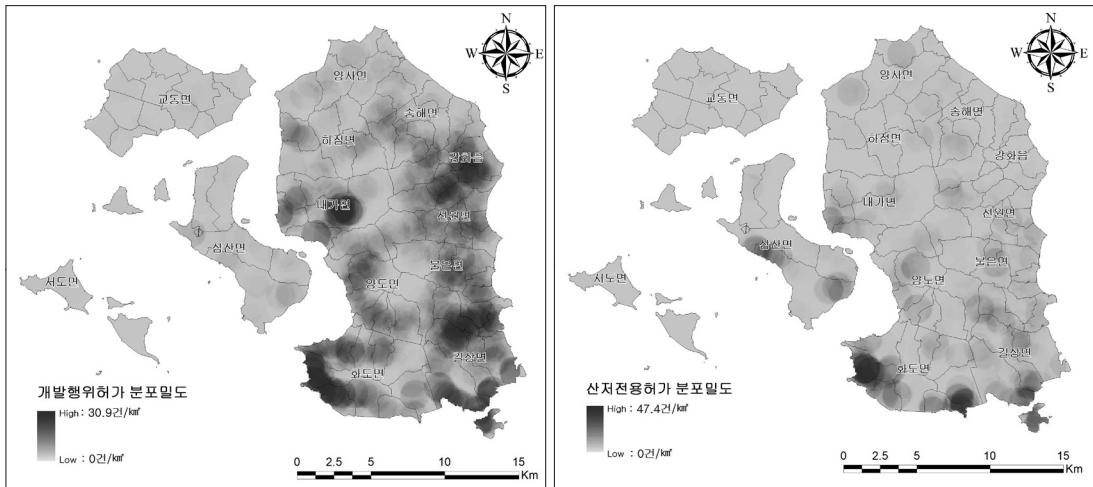
터뷰를 통해 드러난 현안들에 대한 실태조사 차원에서 병행하였다.

1) 특정지역에 집중된 개발

(1) 문제점

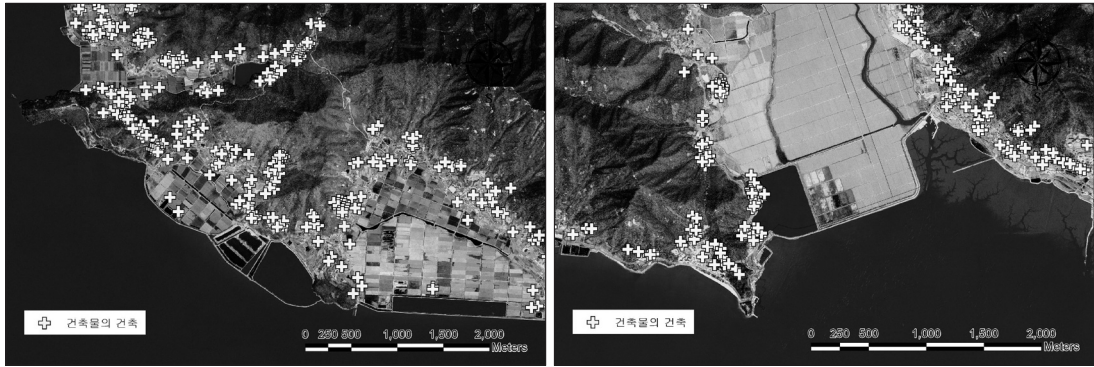
개발행위허가(산지전용허가 포함)의 공간분포분석²⁾을 통해 도시지역과 강화본도 남측 해안과 석모도 보문사 지역을 중심으로 개발행위의 밀도가 상대적으로 높게 나타났다(그림 3) 참조. 특히 개발행위허가와

그림 3_ 개발행위 분포현황



2) 2003년부터 2009년까지 강화군의 개발행위허가지점을 기준으로 밀도 분포를 분석하였음. 밀도 분석은 반경 1km를 기준으로 해당 반경 안에 입지하는 개발행위허가와 산지전용허가의 건수를 산정하는 방식으로 계산하였음.

그림 4_ 해안변 건축물 개발행위 밀집현황(좌: 화도면 장화리 주변, 우: 화도면 동막해변 주변)



산지전용허가에서 모두 높은 밀집도를 보인 남측 해안(그림 4) 참조)은 자연환경과 전망이 우수한 지역으로 관광수요가 높아 실제 개발사업 유형 또한 펜션과 음식점 등 관광객을 대상으로 하는 개발행위가 대부분을 차지하고 있다.

이러한 해안남로 주변의 허가건들은 합법적으로 조성된 사례이지만, 개발사업들이 점차 밀집하여 지속적으로 발생할 경우, 그 영향은 누적되어 양호한 산림자원의 훼손, 경관 악화, 도로·상하수도 시설과 같은 지역의 한정된 기반시설 용량 부족 등의 문제들을 야기한다.

(2) 원인

개발사업들이 특정지역에 집중하는 원인으로 주된 개발행위에 해당하는 펜션과 음식점들이 도시계획 심의대상에서 제외되어 있는 제도상의 한계를 들 수 있다.³⁾ 강화군 해안남로 주변에서 신청·허가되는 대부분의 개발행위들이 기반시설용량에 직접적인 영향을 주는 펜션과 같은 건축물임에도 불구하고 기본적인 검토방법의 하나인 심의과정을 거치지 않고 허가되어 특정지

역에 집중하여 무질서하게 난립하고 있다.

도시계획위원회 심의대상에서 제외되는 단독·공동주택 및 제1·2종 근린생활시설의 경우 개발행위허가에 대한 구체적인 허가기준이 제시되어 있지 않고 담당 실무자의 재량으로 판단해야 하는 문제가 있다. 구체적인 허가기준이 제시되어 있지 않은 상황에서는 업무를 담당하는 실무자의 재량만으로 판단하여 결정하기는 어렵다. 이로 인해 검토 가능한 규정 범위 내 개발기준에만 부합하면 대부분의 개발행위에 대한 허가가 이루어지고 있는 실정이다.

2) 양호한 자연환경을 훼손시키는 개발

(1) 문제점

강화군의 지형도를 이용하여 표고별 개발행위허가 지역의 분포를 분석한 결과, 강화군 평균표고 55m 이상에 위치하는 개발행위의 수(475건)가 전체(1,908건)의 약 25%에 해당하는 것으로 나타났다. 또한 2003년부터 2009년까지 개발행위허가 건수와 산지전용허가 건수를 비교해보면, 건수는 개발행위허가 4,485

3) <그림 1>과 같이 개발행위허가 대상인 건축물의 건축에 있어서 단독주택, 공동주택, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설은 도시계획위원회 심의대상에서 제외되며, 농어업민의 경제활동과 관련된 축사, 농가, 창고 등 농어민 시설은 비록 소규모라도 도시계획위원회 심의대상임.

그림 5_ 양호한 임야의 개발사례

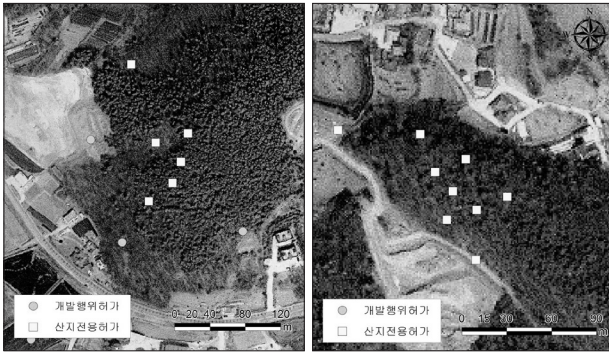
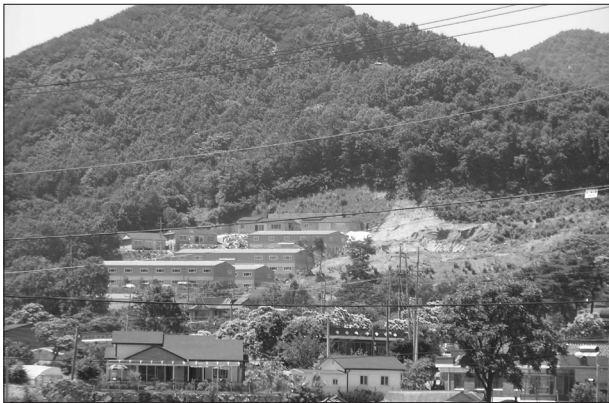


그림 6_ 산지전용을 통한 자연경관 훼손사례



건, 산지전용허가 2,358건으로 개발행위허가가 많으나 건당 면적에 있어서는 산지전용허가가 1.37천m²/건으로 개발행위허가(0.79천m²/건)에 비해 약 2배 정도 넓은 것으로 나타났다(표 2, 3) 참조).

이러한 문제의 심각성은 기 훼손된 지역과 평지 등 도시적 용도로의 전환이 가능한 토지가 주변에 충분히 분포하고 있음에도 불구하고 자연환경 조건이 우수한 지역에서 개발행위가 발생한다는 데 있다(그림 5, 6) 참조).

(2) 원인

산지에 대한 개발행위허가는 「국토계획법」이 아닌 「산지관리법」에 의한 산지전용허가에 따라 이중적인 법적 기준에 의해 관리되고 있다. 허가기준을 살

펴보면, 「산지관리법」은 경사도 25°, 입목축적 평균 150%를 제시하고 있고, 「국토계획법」은 조례에 위임토록 되어 있는데, 인천시 조례의 경우 경사도 30% 미만(환산 시 16.42°), 입목본수도 50% 미만으로 두 법 간 기준이 상이하다.

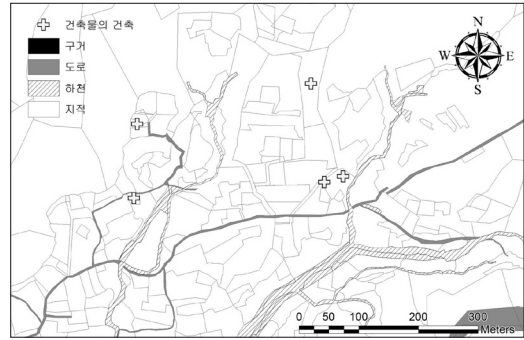
우선 경사도의 경우 「산지관리법」에 의한 경사도 기준(25°)이 「국토계획법」상의 기준(인천시 조례의 경우 16.42°)보다 더 높게 설정되어 있다. 경사도 기준만 가지고 본다면 산지, 특히 계획관리지역과 지형적 특성이 유사한 산 중·상단부에서의 개발이 용이하다. 강화군은 계획관리지역이 대부분 저지대의 산지 하단부에 위치하여 허가기준이 강한 「국토계획법」에 의한 인천시 조례의 개발행위허가기준을 적용받는 반면, 산지의 중·상단부에 위치하는 보전·농림·생산관리지역은 오히려 허가기준이 계획관리지역보다 완화된 「산지관리법」을 따르도록 되어 있는 것이다. 이는 「산지관리법」의 완화된 기준

을 이용할 경우 개발이 용이하게 되어 중·상단부의 난개발을 조장하는 원인이 되고 있다. 또한 대상지의 경사도를 평균하여 적용하는 평균경사도 기준을 적용하고 있어, 이를 악용하여 대상토지만으로는 경사도 기준에 부합하지 않지만 인접한 불필요 토지를 추가하여 기준에 적합하게 한 뒤 개발행위허가를 신청하는 사례가 있다. 이는 입목본수와 입목축적도를 적용할 때도 마찬가지로, 입목본수나 입목축적도가 개발 가능한 기준이 아닐 경우 인접한 지역을 개발행위허가 신청지에 포함하여 산정하고 있다. 이 경우 불필요한 면적까지 신청하게 되는 문제가 있으며, 실제 개발단계에서는 당초 계획과 다른 형태의 개발을 추진할 수 있다는 문제점이 있다.

그림 7_ 외딴지역 개발행위허가 예시-위성영상



그림 8_ 외딴지역 개발행위허가 예시



3) 기반시설 공급이 어려운 외딴지역

독립가옥 · 구조물

(1) 문제점

지적도와 위성영상(〈그림 7, 8〉 참조)에서 볼 수 있듯이 기반시설이 충분히 확보되지 않은 지역에 건축물이 들어선 것을 알 수 있다. 일부 건축물의 경우 접도가 되지 않은 맹지에 건축되었으며, 가장 가까운 도로의 경우에도 폭이 4m 미만이다. 또한 주변에 구거가 설치되어 있지 않을 경우, 하수의 직접 방류에 의한 수질오염문제가 발생할 수 있다. 하수의 경우 개별적으로 자체 정화 후 인접한 하천으로 직접 방류하도록 하고 있는데, 하수처리에 대한 관리 소홀로 수질오염에 대한 민원이 다수 발생하고 있다.

(2) 원인

「국토계획법 시행령」 제58조, 별표 1의 2에 의하면 개발행위허가 시 기반시설인 대지와 도로의 관계는 「건축법」에 적합하도록 되어 있으며, 「건축법」 제44조에서는 건축물의 대지가 2m 이상 도로에 접해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 동법 3조 2항에 의하면 읍 지역을 제외한 비도시지역은 접도 의무가 없다. 때문에 비도시지역의 개발행위허가 검토에서는 다수가 통행하고 있거나 기 허가 개설도로 등을 말하는 현황도로를 인정하여 허가하고 있는데, 현황도로 토지소유

자의 반발민원이 발생하고 있다.

오수처리의 경우, 관련법상(「하수도법」 제34조) 오수를 정화하여 배출하는 것까지만 규정되어 있다. 강화도와 같은 비도시지역이 넓게 분포하는 지역은 하수처리구역 밖의 비도시지역은 오수관을 구거까지 연결하기 곤란한 경우가 많기 때문에 배출수가 직접 외부로 드러날 수 있다. 그리고 각 건축물마다 배출수의 수질이 기준에 부합하더라도 주변에 개발사업이 점차 늘어나 방류수의 양이 많아질수록 전체 수질을 관리하기 어렵게 된다. 또한 하수처리관리를 개별 건축주나 소유자에게 맡기고 있기 때문에 사후관리가 부실할 경우 하수를 무단으로 방류하는 사례로 인한 민원이 다수 발생하고 있다.

4) 형질변경 후 나대지 방치

(1) 문제점

현장조사를 통해 절성토 관련 개발행위는 진행되었으나 최종 건축물 공사가 지연되거나 건축허가를 추진하지 않은 나대지 형태의 토지가 장기간 방치된 사례가 다수 분포하고 있음을 알 수 있었다. 매매를 위해 부지만을 조성한 상황에서 부동산 경기 침체가 장기화되어 건축물 등을 건축하지 못하고 계속 나대지로 방치되고 있는 상황이다. 이러한 나대지가 장기간 방치될 경우 도시방재 측면에서 폭우 시 토양유실이 발생할

그림 9_나대지 방치사례



수 있으며, 일부 경사지에 조성된 대지의 경우에는 산사태가 발생할 수도 있다. 뿐만 아니라 이러한 나대지는 파헤쳐진 상태로 방치되기 때문에 미관상 바람직하지 않으며, 장기적으로 방치될 경우 환경적·경관적 문제가 지속될 것으로 예상된다(〈그림 9〉 참조).

(2) 원인

나대지가 방치되고 있는 원인으로, 토지형질변경과 건축허가에 대한 신청이 별개로 진행되는 것을 들 수 있다. 강화군의 경우, 2003년과 2009년 사이 건축허가와 토지형질변경 허가를 동시에 신청한 비율이 전체 개발행위허가 신청 건수의 약 16%⁴⁾에 불과하여 개발행위허가가 건축허가 이전에 별도로 진행되는 비율이 높게 나타났다. 강화군에서 복합허가신청 비율이 상대적으로 낮게 나타나는 현상은 크게 내부적 요인과 외부적 요인으로 구분하여 파악되었다.

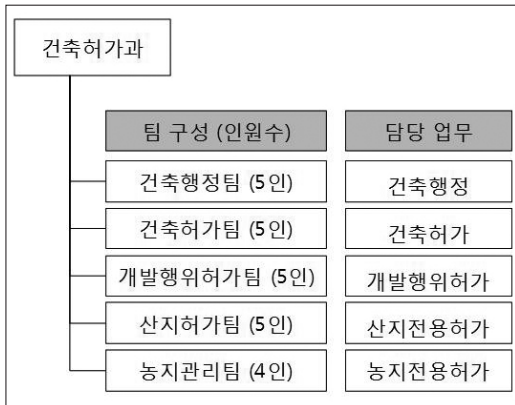
외부적 요인은 토지소유자가 실제 개별 건축행위를 늦춰야 하는 개인적 사유 외에 대다수가 일단 건축 가능 토지로 변경한 이후 수요자가 발생할 경우 토지를 매매하고자 하는 목적을 갖고 있다는 점이다. 이는 결과적으로 미관 또는 안전상 문제를 유발하는 나대지 형태로 방치된 토지들로 나타나고 있다. 여기

에는 토지소유자가 초기 건축설계에 필요한 제반비용부담을 분산하기 위해 단기적으로 적은 인허가 비용이 소요되는 개발행위허가만 우선적으로 신청하기를 원한다는 점도 작용한다. 뿐만 아니라 초기 단계에서 개발행위허가가 통과되지 못할 경우 건축허가 관련 비용에 대한 처리문제를 복합허가의 어려움으로 제기하고 있다. 실제 설계를 수행하는 건축사무소 입장에서는 일괄적인 복합허가보다는 개별 건으로 인허가를 진행할 경우 단계별로 업무를 처리할 수 있는 편리성과 함께 소요비용 측면에서도 상대적으로 높은 수익이 발생할 수 있다는 이점이 있다.

내부적 요인은 복합허가로 운용방식을 변경할 경우 조직운영상의 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 2011년 11월 현재 강화군의 행정조직은 2실 3과로 편제되어 있다. 이 중 개발행위허가와 관련된 업무는 건축허과에서 담당하고 있다. 건축허과과 내에는 건축행정팀, 건축허가팀, 개발행위허가팀, 농지 및 산지전용허가팀이 조직되어 개발행위허가와 관련된 업무를 수행하고 있다(〈그림 10〉 참조). 강화군의 조직체계상 각 허가유형별로 팀을 구분하여 업무를 수행하고 있어 동일한 지역을 대상으로 팀 간 협업과 검토가 필요한 건축허가, 개발행위허가, 산지허가, 농지전용허가 사안에 대해서 유기적 연계가 낮을 수 있다. 따라서 통합 운영을 위해서는 부문별 인력을 하나의 팀으로 구성해야 하는데, 동일분야 인력을 3개 팀으로 배분할 경우, 단기적으로 직종별 업무경험 및 능력의 차이 때문에 팀 간 업무의 균형적 배분과 상호 조율의 어려움이 예상되는 것으로 파악되었다.

4) 강화군 내부자료를 분석한 결과, 2003년에서 2009년 사이 신청된 전체 개발행위허가 건수는 4,189건이며, 이 중 건축물과 토지형질 변경을 동시에 신청한 건수는 675건에 해당되는 것으로 나타났다.

그림 10_ 강화군 개발행위허가 조직 체계



5) 경관적 특화 및 연계성이 미흡한 개발

(1) 문제점

강화군은 우수한 자연환경과 경관자원을 가진 지역으로, 그로 인해 관광수요가 높아 펜션과 음식점 등이 밀집하여 건축된 사례가 많다. 그러나 현재 구체적인 경관조성계획이나 지침이 제시되어 있지 않고 심의 과정에서도 개별 건축물 단위의 디자인만 고려하다 보니 이러한 건축물이 군집을 이룬 전체 지역의 경관은 주변 건축물은 물론 자연환경과 부조화를 이루는 모습으로 나타나고 있다(〈그림 11〉 참조).

외딴지역에 입지하는 건축물은 전술한 기반시설과 관련된 문제 외에도 시각적으로 좋지 못한 경관을 연출하고 있다. 산지와 농지가 대부분인 강화도

비도시지역의 특성상 규모가 과도하게 크거나, 층수가 높은 건물은 주변지역과 조화를 이루지 못하고 양호한 자연경관을 차폐하는 문제점이 있다. 특히 이러한 건축물들이 외딴지역에 단독으로 들어설 경우 주로 산지의 경계부에 조성되기 때문에 양호한 임상을 가진 자연환경을 훼손하는 문제도 발생하고 있다(〈그림 12〉 참조).

강화군 비도시 지역 내 취락지역은 낮은 밀도로 넓은 지역에 걸쳐 산재되어 있는 특성을 보인다. 이들 취락지역은 나름의 농촌지역 중심의 공동체가 형성되어 유지되고 있기 때문에, 이러한 정체성을 훼손시키지 않는 범위 내에서 계획적인 관리방안이 필요하다. 그러나 현재 경관적인 측면에서도 기존 건축물과 조화를 이루지 못하고 이질적인 형태와 규모의 건축물들이 들어서고 있는 실정이다(〈그림 13〉 참조).

(2) 원인

국토해양부 개발행위허가운영지침 제3장 개발행위허가기준에서는 “개발행위로 건축 또는 설치하는 건축물 또는 공작물이 주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 아니하고, 그 높이·형태 및 색채가 주변건축물과 조화를 이루어야 하며, 도시계획으로 경관계획이 수립되어 있는 경우에는 그에 적합할 것”과 같은 기준을 제시하고 있다. 또한 허가권자는 개발행위허가 신청내용이 개발행위허가운영지침 별표 2의 ‘경

그림 11_ 건축물 과밀



그림 12_ 외딴지역 대규모 건축물



그림 13_ 자연취락 내 주택경관



관 체크리스트'에서 정하는 규정에 적합한지 여부를 검토한 후 개발행위허가 신청자에게 경관에 관한 계획서를 제출하게 하거나 개발행위허가 신청자의 의견을 듣고 필요한 조건을 붙일 수 있다.

하지만 강화군의 주요 개발행위 대상인 단독·공동주택과 제1·2종 근린생활시설이 도시계획위원회 심의대상에서 제외되어 있기 때문에 정작 주된 개발행위에 대한 경관심사가 배제되어 있다. 실제 개발행위허가지침상의 경관검토 관련 조항과 경관체크리스트를 살펴보면, 주관적인 판단을 요구하는 사항이 대부분이다. 따라서 업무담당자의 재량으로 관련 지침이나 세부기준을 적용하기 어려워 소극적으로 운영되고 있는 실정이다.

IV. 개발행위허가제 운용 개선방안

이상의 비도시지역 개발행위허가제도 운영상의 문제점과 원인 분석을 통해 각 원인별 개발행위허가제도 개선방안으로 운용조직 및 절차개선, 제도보완 및 개선, 계획적 개발관리를 제시하였다(〈그림 14〉 참조). 운용조직 및 절차개선과 관련해서는 개발행위허가를 담당하고 있는 관련부서의 조직 개편이 필요하다. 조직 개편은 개발행위허가와 건축허가의 복합신청과 복합신청 후 건축불이행에 대한 사후관리와도 관련된 부분으로 이를 묶어 검토할 필요가 있다. 제도보완 및 개선은 상위법인 「국토계획법」을 비롯한 관련 법률과 조례상의 규정과 기준에 대한 내용으로도 시계획위원회 심의대상, 산지전용허가의 「국토계획법」 통합, 기반시설 설치 기준, 평가 기준 등에 대한 보완 및 개선으로 묶을 수 있다. 마지막으로 절대보

그림 14_ 개발행위허가제도 운영 개선방안 제시

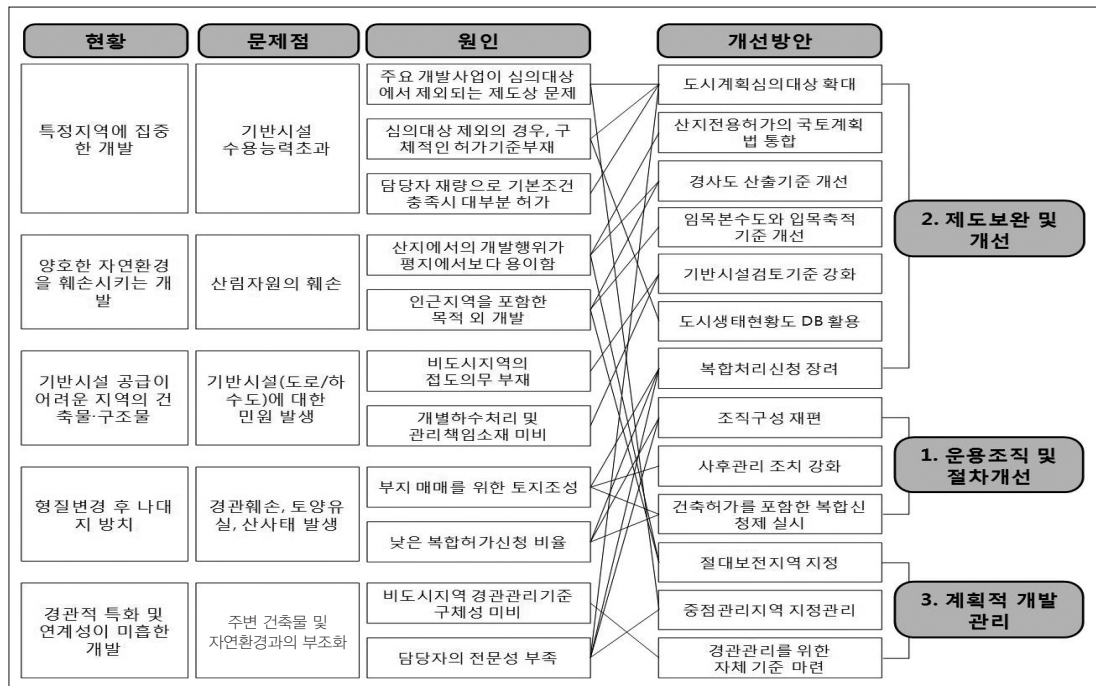
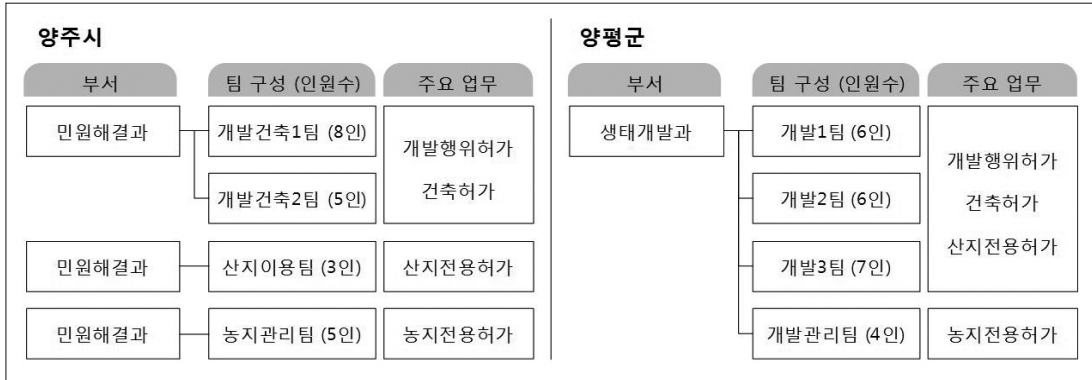


그림 15_ 양주시와 양평군 개발행위허가 관련 담당조직 및 체계



자료: 양주시 홈페이지(www.yangju.go.kr), 양평군 홈페이지(www.yeongpyeong.go.kr)

전지역과 중점관리지역의 지정, 경관관리를 위한 기준 마련과 같은 계획적 개발관리방안을 포괄하는 종합계획 성격의 성장관리계획을 도입하는 것을 대안으로 검토할 수 있다.

1. 운용조직 및 절차개선

1) 조직구성 재편

조직구성방식은 전문 업무영역별로 팀을 구성하는 방식에서부터 영역별 업무를 하나의 조직에 통합하고 지역별로 중복된 팀으로 구분하는 방식이 있다. 전자의 경우 업무에 대한 전문성이 강화될 수 있는 장점이 있으나, 유관 업무와의 협업에 어려움이 있을 수 있다. 후자의 경우 이와 반대로 동일 부서나 팀 내 구성으로 인해 업무협업의 용이하나 동일 사안에 대해 여러 팀을 구성할 경우 전문성과 업무경험이 많은 구성원을 모든 팀에 배분하기 어려워 팀 간 역량 차이가 발생할 수 있다.

후자의 조직 구성과 관련하여 개발행위허가 업무를 하나의 팀으로 구성한 사례로 경기도 내에서는 양주시와 양평군의 조직구성(〈그림 15〉 참조)을 참고할 수 있다. 우선 양주시는 부분적인 업무통합을 시도한 사례로, 개발행위허가 업무는 민원해결과 개발건축 1팀(8명)과 2팀(5명), 산림공원과 산지이용팀(3명), 농축산과 농지관리팀(5명)에서 담당하고 있다. 이 중 개발건축팀은 개발행위허가와 건축허가의 두 업무를 한 곳에서 맡고 있는데, 일반적인 개발행위허가가 건축물의 건축을 목적으로 하고 있기 때문이다.

이에 반해 양평군은 보다 적극적인 사례로 농지전용허가 업무를 제외한 건축허가, 개발행위허가, 산지전용허가 등의 업무를 한 팀으로 구성하고 있다. 양평군 조직체계는 강화군과 마찬가지로 개발행위허가와 관련된 모든 업무를 한 과에서 전담하고 있으나, 생태개발과 내 개발 1팀에서부터 3팀까지 건축허가 및 신고, 개발행위인허가, 산지전용허가 및 협의와 관련된 동일한 업무를 수행하되 소관 지역을 기준으로 팀을 구분하고 있으며, 단지 농지전용인허가와 협의는 농지

5) 경기도 내 모든 시군의 개발행위허가 관련 조직도를 검토한 결과, 한 부서 내 동일 업무로 하나의 팀을 구성하는 경우는 양평군이 유일했으며, 양주시와 같이 일부 개발행위허가와 건축허가 관련 업무를 묶어 팀제로 운영하고, 여주군에서는 강화군과 마찬가지로 허가과 내에 개발행위허가 관련 팀을 모두 모아서 조직을 구성하고 있었음. 그 외 시군에서는 과 단위에서부터 업무분야를 분리하여 운영하고 있었음.

전용인허가와 관련된 업무량의 차이로 인해 개발관리 팀에서 전담하고 있다. 인력구성은 개발 1팀과 2팀은 6명, 개발 3팀은 7명, 개발관리팀은 4명으로, 총 23명의 담당공무원이 업무를 수행하고 있는데, 각 팀별 1인은 사후관리를 담당하고 있어 지역별로 효율적인 허가 업무와 사후관리가 이루어질 수 있는 구조다.

조직구성에 대한 개선방안으로 개발행위허가 관련 업무를 하나의 팀 내에서 모두 수행할 수 있게 하고, 업무량을 기준으로 이를 지역별로 배분하여 담당하는 복수의 팀을 구성하는 것을 제안할 수 있다. 또한 개발행위허가의 사후관리를 위한 인력을 각 팀 내 배분 또는 별도의 팀으로 구성하여 신청, 검토, 허가, 사후관리에 이르는 전 과정을 한 팀 내에서 운용할 수 있는 방안이 있다.

이러한 조직구성 개편을 실행하기 위해서는 해당 기관에서의 개선의지가 무엇보다 중요하게 작용한다. 제시한 조직구성 체계는 앞서 설명한 바와 같이 팀 간 역량 차이 문제와 특정 부서로의 과중한 업무 편중 등의 문제가 발생할 수 있으며, 팀원의 고도의 전문성과 팀 내 원활한 소통이 요구된다. 그러나 그간 개발행위허가제 운용을 통해 드러난 산림훼손, 기반시설부족 등의 문제를 적극적으로 해결하기 위해서는 담당업무를 수행하는 조직의 체계가 문제해결에 적합하도록 구성되어야 함을 인식하고 조직개편에 대한 개선의지를 높일 필요가 있다. 뿐만 아니라, 앞서 지적된 역량 차이와 업무 편중의 문제에 대해서는 지역을 기준으로 팀 구분 시 단순한 행정구역별 구분이 아닌 지역의 특성과 업무량에 기반한 팀 편재를 통해 일부 해결할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 향후 법 개정을 통해 산지에서의 개발행위허가를 「국

토계획법」 기준을 따를 경우에 대비해서라도 본 조직구성이 바람직할 것으로 판단된다.

2) 건축허가를 포함한 복합신청제 실시

개발행위허가에서 복합신청은 건축물의 건축을 위한 건축허가와 건축물이 들어설 부지에 대한 형질변경 등을 동시에 신청하는 것을 말한다. 국토해양부에서는 각 지자체 개발행위허가 관련 부서에 건축허가와 토지형질변경권에 대한 복합신청을 통해 「건축법」 등 다른 법률에 따라 의제 처리하도록 권고하고 있다. 이와 관련하여 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 제18조 제1항에서는 행정기관의 장이 복합민원과 관련된 모든 민원서류를 지정된 처리주무부서에 일괄하여 제출하게 할 수 있도록 명시되어 있다.

복합신청을 유도⁶⁾하게 되면 무분별한 신청을 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 도시계획위원회 심의자료를 구비하는 데도 도움을 줄 수 있다. 실제 도시계획위원회 심의에서는 개발행위허가에 대한 입면도와 조감도 등을 요구하는데, 이를 담당공무원이 작성하는 데는 현실적인 어려움이 있다. 그러나 건축허가와 복합신청이 이루어지게 되면, 건축물에 대한 제반서류를 건축사무소에서 마련할 수 있기 때문에 보다 전문적인 정보와 자료를 통한 심의가 가능해지며, 그간 지적되었던 담당 실무자의 전문성 문제도 일부 해소될 수 있다. 이 외에도 복합신청은 건축허가와 개발행위허가가 동일 팀 내 업무로 이관될 경우에도 조직구성의 이점을 최대한 발휘할 수 있다는 장점이 있다.

6) 용진군 개발행위허가 운영지침에 따르면, 개발행위허가 신청 시 건축복합이 아닐 경우 개발행위허가일로부터 일정기간(60일) 이내에 건축허가 신청서를 접수하는 조건을 제시하고 있으며, 이를 이행하지 않거나 해당 건축이 허가되지 않을 시에는 기존의 개발행위허가신청을 취소하도록 하고 있음.

3) 사후관리 조치 강화

개발행위허가와 건축허가를 동시에 신청하고도 실제 건축을 불이행하여 나대지로 방치되어 경관상의 문제가 발생하는 것을 방지하기 위해서는 사후관리가 중요하다. 사후관리를 위한 대안으로는 개발행위와 건축허가의 복합신청과 연계하여 건축허가 후 일정기간 내 착공계를 제출하거나 준공심사를 받도록 하고 건축주의 경제적 문제로 인한 사유를 제외하고 이를 지키지 않을 시 건축허가를 취소하도록 하는 방안⁷⁾을 검토할 수 있다.

또한 신청된 허가목적 이외의 용도로 전용되는 문제에 대한 관리도 필요하다. 이를 위해서는 현장 확인이 필요하나, 인력과 조직이 완비되지 않은 경우 현실적으로 개발행위의 모든 과정을 감시하기 어렵다. 이로 인해 실제 개발현장에서는 당초 신청한 개발행위와는 다른 용도로 사용되는 사례를 볼 수 있으며, 경작 목적으로 절토 등 토지형질변경을 하여 사실상의 대지를 조성하고 이후 건축허가와 신고 대상에 해당하지 않는 건축물을 건축하는 등 규정 악용 사례도 발생하고 있다. 이러한 사례들은 사실상 적발이 어려우며, 설사 적발하더라도 현재 원상회복명령 외의 별다른 제재수단이 없다. 원상회복의 경우에도 완벽한 복원이 어렵다. 따라서 특별한 사유가 없는 한 당초 개발행위허가상의 목적대로 일정기간 사용하도록 하는 강제 규정을 도입할 필요가 있다.

2. 제도보완 및 개선

1) 도시계획위원회 심의대상 확대

「국토계획법 시행령」 제57조에 의하면 단독·공동주택 및 제1·2종 근린생활시설은 도시계획위원회의 심의대상에서 제외되어 있다. 그러나 강화군 경관상의 주요 문제로 지적된, 경관이 양호한 해안지역에 위치한 펜션과 음식점들은 대부분 단독 및 공동주택과 근린생활시설에 해당하기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다. 특히 연접개발에 관한 규정이 폐지된 상황에서 비도시지역 난개발의 주 형태인 소규모 개발의 산발적인 집중을 해소하기 위해서는 반드시 본규정이 보완되어야 할 필요성이 있다. 그러나 입법 권한이 없는 일선 자치단체 차원에서 단기간 내 법 개정은 어려우며, 자체 조례 개정을 통한 보완과 중앙부서 차원의 법 개정 노력이 필요하다.

2) 복합처리신청 장려

실제 도시계획위원회 심의에서는 심의가 현장에서 진행되지 않는 한 주변 환경과 개발대안에 대한 확인을 위한 입체적인 자료가 반드시 필요하다. 따라서 대상사업에 대한 조감도, 입체도면 등의 전문기술이 필요한 서류가 요구되는데, 이들 서류는 원칙적으로 담당 공무원이 작성하는 것으로 되어 있어 업무과중 및 전문성 부족으로 인해 심의가 보류되거나 지연되는 문제가 발생하고 있다.

이는 전술한 복합신청을 통해 일부 해결할 수 있다. 건축허가와 토지형질변경 등을 동시에 신청할 경

7) 인천광역시 옹진군에서는 개발행위허가 사후관리제를 실시하고 있음. 개발행위허가 사후관리제는 개발행위허가 후 상당기간이 경과한 후에도 미착공, 허가기간 연기, 준공검사 미제출 사항에 대해서는 신청자를 대상으로 청문을 실시하여 개발행위허가 취소 등의 조치를 취하고 있다. 관련 조직으로 별도의 지도단속팀을 두고 있음.

우, 조감도를 비롯한 입체도면을 건축물 설계를 담당 한 건축사무소에서 작성하여 일괄적으로 제출하게 하는 것이다. 이를 통해 입체도면 등을 활용한 경관 심의 또한 가능하다.

3) 산지전용허가의 「국토계획법」 통합

농지에서의 개발행위가 「국토계획법」을 통해 관리 된 이후에도 산지전용허가와 산지에서의 개발행위는 「산지관리법」에 의거하여 처리되어오면서 오히려 「국토계획법」보다 개발허가 기준이 낮아 양호한 산림과 경관에 심각한 훼손을 야기했다.

최근 국토해양부에서는 ‘농산지 관련 지역·지구 지정절차의 일원화’ 및 ‘산지이용을 위한 개발행위허가 절차의 일원화’ 등을 통해 법률 간 상충을 해결할 수 있는 기반을 마련하였으며, 향후 법 개정을 통해 이원화된 규정을 「국토계획법」으로 일원화할 계획이다. 따라서 이에 대응한 각 지자체 차원의 자치법규 개정과 조직 개편 등이 필요할 것으로 예상되는데, 앞서 제시한 조직개편안은 개발행위허가 관련 업무를 하나의 팀에 통합하는 것을 담고 있기 때문에 향후 법 개정에 대안이 될 수 있다.

그러나 전술한 국토해양부의 두 조치는 절차에 관한 사항에 초점을 두고 있기 때문에, 실제 개발행위허가 적용을 위한 기준 설정문제가 여전히 남게 된다. 현재 개발행위허가를 위한 기준은 산지전용허가에 비해 기준이 높게 설정되어 있다. 따라서 개발행위허가상의 기준으로 통일할 경우, 산지에서의 개발이 매우 어려워질 것이며, 그 반대의 상황의 경우에는 계획관리지역에서의 개발행위 기준이 크게 완화될 것이다. 따라서 이에 대한 문제를 해결하기 위해서는 개발행위허가 대상지의 입지를 기준으로 허가기준을 차등 적용하는 방안과 성장관리계획과 같은 계획수단을 통한 개발행위 조절 등이 필요하다.

4) 기반시설검토기준 강화

외단지역에 들어서는 건축물과 시설물의 경우 기반시설 미확보로 인한 문제가 발생하고 있는데, 개발행위허가와 관련된 규정에서 기반시설 확보에 대한 기준이 포괄적이고 불명확하여 기준 적용 시 혼란이 초래되고 있다.

배수시설의 경우 시설용량이 충분히 확보되지 못할 경우 자칫 수질오염과 같은 환경오염이 발생할 수 있기 때문에 기반시설 기준을 강화해야 한다. 법률에서는 구체적인 기반시설 설치기준이 제시되어 있지 않으며, 도시계획조례에 따라 이행보증금을 납부하는 이행담보제도를 시행하고 있으나 이행보증금 산정을 위한 토목공사비 책정기준이 구체적이지 못하며, 금액 산정과 관련된 논란이 있을 수 있다. 따라서 배수구역의 설정, 하수배수방식, 배수시설의 구조 및 규격, 하수처리능력 등을 명시한 경기도 과천시 사례와 같이 배수시설에 대한 명확한 설치지침이 제시되어야 한다.

5) 경사도 산출기준 개선

산지전용허가를 목적으로 개발허가 대상지의 경사도 요건에 해당하지 않을 경우, 인접 부지(주로 농지)를 포함하여 의도적으로 경사도를 낮추어 개발행위허가를 신청하는 사례가 있다. 이를 방지하기 위해서 산지와 농지를 구분하여 경사도를 산출하도록 할 필요가 있다.

측정방식에 있어서도 산지에서의 개발행위허가가 「국토계획법」의 적용을 받게 될 경우 두 산출방식 간 통합이 필요할 것으로 판단된다. 이와 관련하여 관리지역 세분화를 위한 토지적성평가에서 적용된 경사도 산정방식을 도입할 수 있다. 상위법인 「국토계획법」에 의거, 관리지역의 적성을 평가하는 데

사용되는 토지적성평가에서는 경사도 산출 시 GIS에 의한 공간분석을 사용하는데, 「산지관리법」의 경사도 역시 토지적성평가와 동일한 방식으로 산출하고 있다.

6) 입목본수도와 입목축적 기준 개선

경기도 내 시군별 입목본수도와 입목축적 기준 적용 여부를 검토한 결과, 23개 시에서 입목본수도를 적용하고 있으며, 8개 시군에서는 입목축적도를 사용하는 것으로 나타났다. 입목본수도를 사용하는 지역과 입목축적도를 사용하는 지역을 비교해보면 도시화가 상당히 진행된 지역의 경우 입목본수도를 사용하고 양호한 산지나 보존지역이 많은 곳의 경우 입목축적을 사용하는 것으로 나타났다. 이는 녹지가 부족한 도시지역에서는 녹지를 보존하고 비도시지역이 많은 곳은 개발가능지역을 확보하기 위한 기준으로 볼 수 있다. 또한 입목본수도를 적용하고 있는 시의 경우 단순한 입목본수도를 제시하는 경우 외에 개발행위허가 대상지 인근 지역의 입목본수도도 함께 적용하는 곳도 있었다.

주변지역의 입목본수도를 포함할 경우, 고의 또는 불법으로 임목을 훼손하는 행위를 일부 방지할 수 있으며, 주변의 양호한 환경에 미칠 영향을 최소화하는데 기여할 수 있다. 따라서 양호한 산지에서의 개발행위로 인해 문제가 발생하는 지역에서는 이와 같은 복합기준을 도입할 필요가 있다.

7) 도시생태현황도 DB의 활용

개발행위허가와 관련된 어려움의 하나로 체계화된 DB의 부재를 들 수 있으며, 일선 실무자들도 도시계획위원회 심의에 활용할 수 있는 개발행위허가와 관련된 전산프로그램이나 통합DB의 필요성을 언급하

고 있었다. 장기적인 관점에서 개발행위허가를 위한 시스템이 구축되어야 하나 이는 통일된 법체계에 있어서 전국적인 사업으로 시행되어야 할 성격으로, 현 시점에서는 기 구축된 DB의 활용을 고려할 수 있다.

현재 각급 지자체에서 구축 중인 도시생태현황(비오톱)지도는 GIS를 기반으로 한 DB로 구축하게 되는데, DB에는 각 조사구의 토지이용 유형에 대한 구분, 토지피복 유형, 현존 식생 등의 자료가 수록된다. 이러한 도시생태현황도는 각종 도시관리계획 및 환경성 평가의 기초자료로 활용될 수 있으며, 특히 도시계획위원회 심의에서 파악하기 힘든 주변 상황정보를 확인하는 데도 유용하다. 이와 관련하여 서울시 등에서는 3차원 도시정보시스템을 구축하여 도시계획위원회 심의 시 적극 활용하고 있다.

3. 계획적 개발관리

1) 비도시지역 개발관리를 위한 성장관리계획 수립 필요성

비도시지역에서 적용되고 있는 관리지역 세분화를 통한 계획적 개발에는 한계가 있다. 관리지역 세분화에 따른 허용용도의 지정과 개발행위허가 검토와 같은 제도적 수단을 통해 개발관리를 수행하고 있으나, 전체적인 개발의 방향이 제시되지 않은 상황에서 최소한의 법적 요건을 만족할 경우 개발이 가능하며, 현재 모든 용도지역에서 개발이 진행되고 있는 실정이다. 따라서 오히려 자연환경과 경관이 우수한 지역일 경우 개발수요가 집중하는 등 난개발이 심화되고 있다.

비도시지역에서 점적으로 발생하는 난개발문제를 해결하기 위해서는 기본적으로 중장기적 지역발전전략 수립이 우선되어야 한다. 성장관리계획은 이러한 요구에 부합할 수 있는 계획으로, 종합적인 계획

표 4 _ 도시기본계획과 성장관리계획의 비교

도시기본계획 내 성장관리지침 운영 시	성장관리계획 수립 시
<ul style="list-style-type: none"> •법정계획으로서의 법적 구속력 •도시기본계획 내 내용작성체계 개편을 통한 지침제시 가능 •강화군만의 도시기본계획 수립 불가 •경직적인 운용 •지역별 관리지침 제시에 한계 •장기계획으로 인한 여건변화 반영이 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> •비법정계획으로 구속력 약함 •도시기본계획 외 새로운 규제로 인식되어 지역민의 반발 예상 •강화군의 여건을 고려한 계획수립 가능 •유연한 계획 •지역별 구체적인 관리지침과 방향제시 •여건변화에 따른 계획반영이 비교적 쉬움

에 기초하여 도시 내 일정지역, 도시 전역 또는 광역적인 지역을 대상으로 관리되지 않은 성장을 배제하고 관리된 성장을 도모함으로써 균형 잡힌 성장과 삶의 질 향상을 목적으로 한다.⁸⁾

성장관리계획에서는 개발지역과 보존지역을 구분하는 도시성장한계선(urban growth boundary)을 설정하고 기반시설용량의 한도 내에서 계획적인 개발을 유도하는 성장관리계획을 수립·적용하는 것을 골자로 한다. 이를 통해 개발이 필요한 지역은 계획에 의해 집적개발을 유도하고 보존이 필요한 지역은 개발행위를 막음으로써 계획에 의한 개발 틀을 제시할 수 있다.

2) 성장관리계획 적용 방안 검토⁹⁾

도시성장한계선, 개발과 보존지역 설정, 각 지역에 대한 개발관리 방안에 대한 계획내용을 담고 있는 도시 성장관리계획을 적용하기 위해서는 도시기본계획을 통한 성장관리지침을 제시하는 방식과 비법정 계획인 도시성장관리계획을 수립하는 방식을 검토해볼

수 있다(<표 4> 참조).

김태경 외(2007)¹⁰⁾와 이왕기·권지숙(2010)¹¹⁾의 연구에서는 현행 부문별 계획편제로 작성되는 도시 기본계획을 지역별 편제로 개편하여 「국토계획법」의 획일적인 기준 외에 지역특성에 맞는 개발행위허가 운용지침을 도시기본계획에 담을 것을 제안한 바 있다. 도시기본계획에서 지역별로 토지의 보전 및 이용, 개발에 관한 기본적인 비전과 방침을 제시하면 개발 행위허가제 운용에 있어 오히려 기초지방정부의 재량권 행사의 폭을 넓혀줄 것이라고 설명하고 있다. 이러한 방식의 장점은 장래에 개발할 지역과 보존할 지역을 구분하여 그 목적에 맞는 개발행위허가운용을 유도함으로써 지역별 성장관리체계를 구축할 수 있다는 것이다.

그러나 현행 도시기본계획의 체계를 전면적으로 개편하는 데는 많은 비용과 시간이 소모될 것으로 예상되며, 도시기본계획에서 많은 내용을 담거나 ‘도시 성장관리계획’이라는 명칭하에 지역별로 세부적인 계획을 제시할 경우, 또 하나의 규제로 인식되어 지역 내 반발을 일으킬 수 있는 위험소지가 있다.

8) 이양재·조상운·맹다미·고백경. 1999. 서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구: 토지이용규제제도를 중심으로. 서울: 서울시정개발연구원, p15.

9) 경기도 남양주시와 파주시에서는 각각 ‘남양주시 종합개발관리방안(경기개발연구원, 2006)’과 ‘파주시 도시성장 관리방안 수립연구(국토연구원, 2008)’를 수립하여 관내 비도시지역에 대한 개발방향과 지침을 수립하여 관리하고 있음. 남양주시의 경우 남양주시 종합개발관리계획이 수립완료되기 전 일정기간 개발행위허가를 제한하였으며, 계획수립 후 계획에 의거하여 개발사업들을 관리하고 있음.

10) 김태경 외. 2007. 개발행위허가제도 운용실태 및 개선방향에 관한 연구. 국토계획 제42권 제3호. 서울: 대한국토도시계획학회, pp47-61.

11) 이왕기·권지숙. 2010. 인천시 계획관리지역의 특성 및 관리방향. 인천: 인천발전연구원.

이에 비해 성장관리계획은 비법정계획으로 법적 구속력을 가지지 못하는 단점은 있으나, 성장관리계획 수립에 대한 국토해양부 차원의 권장 및 의무화 조치가 선행된다면 공식적인 계획으로 인정받아 구속력이 강화될 수 있을 것이다. 또한 장기적으로는 성장관리계획 수립을 법률로 의무화하는 방안도 있다.

현행 제도에 의해 도 단위 내의 시군에서는 자체적인 도시기본계획을 수립하여 운영하고 있기 때문에, 법정계획인 도시기본계획을 통한 개발에 대해 일부 관리가 가능하나, 광역시 단위의 구군 지역에서는 세부적인 공간관리 지침을 담을 수 없는 구조다. 따라서 중장기적으로 도시관리 차원의 성장관리계획을 의무화 내지 선택적으로 운용할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

그러나 성장관리계획을 해당 군구 차원에서 자체적으로 수립할 경우, 개발지향적인 계획이 될 가능성이 크기 때문에 성장관리계획이 도입된다면 국토해양부 차원의 계획수립을 위한 주요 원칙과 기준이 반드시 제시되어야 할 것이다.

3) 성장관리계획의 주요 내용

비도시지역의 개발관리를 위한 성장관리계획에는 개발 가능지와 보존지역 설정을 통한 도시개발관리의 방향 설정, 중점관리지역 지정을 통한 관리방안이 우선적으로 수립되고, 각 지역의 개발행위허가제도 운영지침에 대한 내용이 포함되어야 한다.

개별 사안에 대해 법적 기준과 관련 지침에 의존하여 담당 공무원의 재량에 따라 개발행위의 허가여부를 검토하는 현재의 방식은, 입지기준과 기술기준을 충족할 경우 대부분의 개발사업이 허용될 수 있는 구조다. 따라서 반드시 보전을 통해 개발행위를 제

한할 필요가 있는 지역은 성장관리계획을 통해 개발의 한계를 정해둠으로써 자연환경이 양호한 지역에서 개발을 사전에 방지할 수 있다. 또한 입지적 특성 차이에 의한 개발행위의 유형과 규모가 달리 나타나고 있기 때문에 각 지역별 특성에 맞는 개발행위허가 운영이 필요하다. 이를 위해 중점관리지역을 설정하여 기반시설의 용량, 개발행위허가의 범위, 지역경관관리 등에 관한 가이드라인을 각 지역에 맞게 적용할 필요가 있다. 그러나 성장관리계획 자체가 또 다른 규제로 인식되어 반발을 불러올 수 있기 때문에, 중점관리지역의 설정과 관리는 개발행위가 밀집되는 지역을 대상으로 우선 적용하고 점차 확대해나가는 방안을 고려할 수 있다.

개발행위허가제도의 운용지침¹²⁾에는 기반시설의 조건, 개발행위의 유형 및 규모, 그리고 경관가이드라인에 대한 내용이 포함되어야 한다. 기반시설의 조건은 도로, 주차장, 학교 등의 공공시설과 상수도 공급 및 처리시설 등의 기반시설용량을 고려한 개발행위의 유형과 규모가 결정될 수 있는 지침이 선행되고, 불가피하게 기반시설의 용량을 초과하게 될 경우 개발행위허가 신청자가 기반시설을 설치하거나 비용을 부담하는 내용을 포함하여야 한다. 기본적으로 기반시설은 공공에서 제공되는 것을 원칙으로 하되, 향후 추가적으로 공급되는 기반시설의 용량한도 내에서의 개발행위만을 허용해야 한다. 특히 기반시설이 설치되지 않은 외딴지역의 건축물과 시설물에 대해서는 이 지침이 보다 엄격하게 적용될 필요가 있다.

개발행위의 유형과 규모에 대한 지침은 특정지역에 동일 용도의 개발행위를 제한하거나, 오히려 유사 용도를 특정지역에 집적시키기 위한 방안으로 활용할 수 있다. 이는 중점관리구역에 활용될 수 있는 지침으로 강화군 남단 해변에 밀집되는 펜션과 음식점

12) 성장관리계획에 포함되어야 할 내용 중 개발행위허가제도 운영지침은 이왕기·권지숙(2010)을 참조하여 이를 보완하였음.

들의 집중과 분산에 의한 문제를 해결하기 위한 방안이 될 수 있다.

4) 계획적 경관관리방안

개별 건축물의 구체적인 설계에 대한 가이드라인까지 제시된 도시지역에 비해 비도시지역은 소규모 건축물들이 산발적으로 입지하는 특성으로 인해 구체적인 경관가이드라인 제시가 어려우며, 운용사례도 많지 않은 실정이다. 따라서 구체적인 운영지침보다는 비도시지역의 경관유지를 위한 포괄적인 지침을 제시해야 한다.

경관지침은 전술한 성장관리계획에 의한 중점관리구역과 각 계획구역의 특성에 맞게 구분 적용하여 지역별 차별성을 확보할 수 있어야 한다. 기존의 국토해양부 개발행위허가운영지침에 의한 개발행위허가 기준은 업무 담당자에게 주관적인 판단을 요구하는 사항이 대부분이며, 지역의 특색 있는 경관을 고려한 관리에도 한계가 있다.

따라서 성장관리계획을 수립함에 있어 중점관리 지역의 지역특성이 고려된 경관가이드라인이 제시되어야 한다. 본 연구의 사례대상지로 제시된 강화군의 경우, 양호한 경관을 가진 해안가에 밀집한 펜션 등의 건물군은 중점관리지역으로 설정하고 그에 대한 경관가이드라인을 적용할 수 있다. 또한 중점관리 지역 외의 외판지역에 입지하는 건축물의 경우에도 강화군 자체 기준을 통해 비도시지역의 특성을 고려하여 규모가 과도하게 크거나 층수가 높은 건물을 제한하는 가이드라인이 제시되어야 한다.

V. 결론

개발행위허가 대장을 바탕으로 강화군의 개발행위 허가현황을 검토한 결과, 개발행위허가 건수와 면적

은 지속적으로 증가하고 있으며, 강화군 남단의 특정 지역에 상대적으로 높은 밀도로 발생하고 있는 것으로 나타났다. 또한 보존을 위해 강화되어야 할 산지에서의 개발기준이 평지가 대부분인 계획관리구역에 비해 더 낮게 설정되어 보존가치가 높은 양호한 산지에서의 개발이 빈번히 발생하고 있다. 허가절차에 있어서는 도시계획위원회 심의에서 주변여건과 기반시설에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이로 인해 기반시설이 충분히 확보되지 못한 외진 곳에서의 개발행위가 허가되고 토지형질 등의 변경 후 사후관리가 미흡하여 나대로 방치되는 등 경관·환경적 문제가 발생하고 있는 것으로 분석되었다. 뿐만 아니라 지역환경에 특화된 개발행위허가 경관가이드라인이 부재하여 경관적 우수성이 결여된 풍경이 조성되고 있는 상황이다.

본 연구에서는 이 같은 문제점들을 개선하기 위한 방안으로, 강화군의 효율적인 개발행위허가제도 운영을 위해 개발행위허가 관련 조직개편과 허가절차 보완, 상위법에 대한 개정 건의와 자체 개발행위허가 규정의 제정과 보완, 계획적 개발관리를 위한 대안으로 성장관리계획을 통한 계획방향 수립과 이의 개발행위허가제도에의 적용을 제시하였다.

그간 개발행위허가와 관련된 연구들이 상위법체계와 제도상의 문제점 파악과 개선방안 마련에 중점을 둔 반면, 본 연구는 실제 비도시지역 개발행위허가제도의 운용실태와 문제점을 구체적으로 파악하고 개선방안을 제시할 수 있었다는 데 의의가 있다.

그러나 개발행위허가제도를 개선하기 위해서는 앞으로 더 많은 후속 대책이 요구된다. 조직구성을 위한 적정 인원편제와 추가적인 지원조직의 필요성은 없는지, 개발행위허가제도운영지침의 구체적인 사항은 어떻게 구성되어야 하는지, 성장관리계획의 수립 절차·운영방식은 어떻게 진행되는지 등에 대한 연구가 필요하다.

특히 개발행위허가제도는 사후관리의 필요성이 매우 높다. 완벽한 제도를 수립하여 운영하기는 매우 어려운 일이며, 사후관리와 꾸준한 모니터링을 통해 제도상의 문제점들을 보완해나가는 노력이 반드시 이루어져야 한다.

인천 : 인천발전연구원.
 이희정 · 신태형. 2007. “제2종지구단위계획과 개발행위허가제도의 개선방향”. 국토 제313호, pp29-38.
 최선주. 1987. “일본의 개발허가제도”. 국토 제74호, pp14-19.
 강화군 조직도. 강화군(www.gangwha.incheon.kr). [2011. 12. 14].
 양주시 조직도. 양주시(www.yangju.go.kr). [2011. 12. 14].
 양평군 조직도. 양평군(www.ypp21.net). [2011. 12. 14].

참고문헌 •••••

강화군. 2010. 건축허가과 내부자료: 개발행위허가대장 · 산지전용 허가대장(2003. 1~2009. 12).
 경기개발연구원. 2006. 남양주시 종합 개발관리방안. 경기 : 경기개발연구원.
 국토연구원. 2008. 파주시 도시성장 관리방안 수립연구: 신도시 주변지역 종합관리방안을 중심으로. 경기 : 국토연구원.
 김정옥. 2002. 개발행위허가지침 작성에 관한 연구. 서울 : 서울대학교 환경계획연구소.
 김태경. 2007. 개발행위허가제도의 합리적인 운용방안 연구. 경기 : 경기개발연구원.
 김태경 · 권대한. 2008. “개발행위허가제도 연접규정 개선방향에 관한 연구”. 도시행정학보 제21집 제1호, pp227-256.
 김태경 · 김제국 · 권대한. 2007. “개발행위허가제도 운용실태 및 개선방향에 관한 연구”. 국토계획 제42권 제3호, pp47-61.
 류해웅 · 정우형. 2001. 개발허가제의 도입에 관한 연구. 경기 : 국토연구원.
 민범식. 1987. “영국의 계획허가제도”. 국토 제74호, pp8-13.
 서순탁 · 김제국. 2006. “개발행위허가제 실태분석과 정책적 시사점: 경기도 용인시 사례를 중심으로”. 국토연구 제49권, pp109-126.
 신동진. 1987. “토지형질변경의 관련제도 현황과 문제점”. 국토 제74호, pp3-7.
 오용준 · 홍경구 · 권혁일 · 권대한. 2008. 비도시지역내 공장입지관련개발행위허가와 지구단위계획의 운용실태 및 개선방안. 충남 : 충남발전연구원.
 웅진군. 2011. 웅진군 개발행위허가 운영지침. 6월 16일.
 이양재 · 조상운 · 맹다미 · 고택경. 1999. 서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구: 토지이용규제제도를 중심으로. 서울 : 서울시정개발연구원.
 이왕기 · 권지숙. 2010. 인천시 계획관리지역의 특성 및 관리방향.

- 논문 접수일: 2012. 3. 6
- 심사 시작일: 2012. 4. 3
- 심사 완료일: 2012. 5. 31

A Study on the Operation of Development Permit System in Non-urbanized Areas: Focused on the Ganghwa-gun, Incheon

Keywords: Development Permit System, Non-urbanized Area,
Growth Management Plan

Since Development Permit System has been expanded into non-urbanized areas, the number of development permit cases is increasing rapidly. This may have caused various problems than expected. Under this circumstance, this study analyzed the cause of operational problems and suggested alternatives for resolving them based on the understanding of the current development permit system. To achieve this, reviews of laws and previous studies, analyses of development permit status using development permit registers, practitioner interviews, and field research were conducted. Through the case study of Ganghwa-gun in Incheon, operational problems were identified at a legal system, permit standards, organizations, and approval procedures. In order to solve these, reorganization framework, revision of laws, proposing and applying growth management plan for planned development management were suggested.

비도시지역 개발행위허가제 운용실태 및 개선방안에 관한 연구 : 인천광역시 강화군을 사례로

주제어: 개발행위허가제도, 비도시지역, 성장관리계획

개발행위허가제도가 비도시지역으로 확대된 이후 개발행위허가 건수와 물량이 급격하게 증가하면서 난개발문제가 제기되는 등 당초 제도 운영 취지와는 다른 양상을 보여 논란이 되고 있다. 이에 본 연구는 현행 개발행위허가제도에 대한 이해를 바탕으로 개발행위허가제도 운영상의 문제점과 원인을 분석하고 이를 해소하기 위한 대안 검토를 주요 내용으로 하고 있다. 이를 위해 관련 선행연구와 법률에 대한 검토, 사례 대상지의 개발행위허가대상 분석을 통한 현황 파악, 개발행위허가절차와 기준에 대한 분석, 실무자 면담과 현장조사를 통한 운용실태 파악 등을 실시하였다. 본 연구의 사례 연구 대상지인 강화군의 개발행위허가 운용실태를 분석한 결과, 법제도상의 개발행위허가대상 문제, 적용기준 간 상충, 조직과 허가절차상의 문제로 인해 오히려 난개발을 조장할 수 있는 요인이 많음을 파악할 수 있었다. 이에 대한 정책대안으로 개발행위허가 복합처리를 위한 관련 조직과 허가절차의 개편, 관련법 등의 제도 보완 및 개선, 계획적 개발관리를 위한 성장관리계획의 적극적인 도입과 활용을 제시하였다.